

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

ГЛАДКОВА Євгенія Олексіївна - кандидат юридичних наук, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

*Стаття посвячена системному аналізу адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Охарактеризовано сучасне його становище в трьох напрямках: в сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних відносин. Дані пропозиції стосуються перспектив їх розвитку.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, земельні відносини, публічне управління, адміністративні послуги, деліктні відносини.

### Вступ

Одним із найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері використання земельних ресурсів є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити правопорядок у сфері земельних відносин. Це передбачає подальший розвиток регулювання земельних відносин адміністративно-правовими засобами. Оскільки сфера земельних відносин має перебувати під державно-правовим впливом, питання вдосконалення засобів адміністративно-правового регулювання зазначених відносин, насамперед засобами адміністративного права, набувають особливого значення [1, с. 88].

Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні ще в більшій мірі актуалізуються на фоні прийняття концепцій адміністративної та земельної реформ, які за окремими параметрами виявляються неузгодженими, потребують синхронізації їх концептуальних

положень у системі нормативно-правових актів, правозастосовній та правореалізаційній практиці.

Різними аспектами адміністративно-правового регулювання земельних відносин присвячені праці В. Б. Авер'янова, В. І. Андрейцева, О. Ф. Андрійка, В. Г. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Д. М. Гвішіяні, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, Г. Г. Забарного, Р. А. Калюжного, Л. В. Коваля, М. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарева, А. В. Оболонського, А. М. Омарова, О. О. Погрібного, В. Д. Рудашевського, М. В. Шульги та інших. Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну і практичну значущість, проте, й досі залишається не в повній мірі вирішеними наукові проблеми, пов'язані із виробленням цілісної системи знань про адміністративно-правове регулювання земельних відносин, чим і обумовлюється актуальність теми статті.

**Метою статті** є системна характеристика сучасного стану та перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

**Новизна статті** полягає у тому, що: вперше в Україні зроблена спроба системного аналізу адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні, в результаті чого виділено три його напрями

– у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктні відносини; набуло подальшого розвитку наукове знання про змістовні особливості вказаних відносин та перспективи їх подальшого розвитку.

#### **Виклад основного матеріалу**

Як зазначає Д. М. Лук'янець, у значній кількості сфер реалізації виконавчої влади існує, крім адміністративно-правового, ще й цивільно-правове регулювання. Це стосується, перш за все, транспортної, енергетичної, будівельної, аграрної, земельної, банківської та багатьох інших сфер. З огляду на це можна, поєднавши відповідні адміністративно-правові та цивільно-правові норми, отримати нові, так би мовити, предметні галузі права з аналогічними назвами. Ці галузі права є результатом логічного розвитку двох зазначених фундаментальних галузей права. Їх (предметні галузі) не можна ставити поруч на один щабель у загальній структурі системи права з цивільним або адміністративним правом, оскільки вони є результатом розвитку останніх [2, с. 101]. Відтак, цілком закономірно, що земельні відносини регулюються окремою галуззю права – земельним правом.

Земельні правовідносини, що виникають з приводу права власності на землі та землекористування, становлять матеріально-правову основу земельних відносин та виражають їх статику і динаміку. Це сукупність уже набутих (легалізованих) правомочностей щодо конкретних земельних ділянок [3, с. 8]. Разом з тим, враховуючи соціальну та природничу важливість земель, як предмету земельних відносин, до їх урегулювання залучається й публічна адміністрація, що виконує функцію гаранта законності, володіє монополією на розпорядження земельними ресурсами, впливом на правопорушників.

Адміністративно-правовими засобами здійснюється неринковий обіг земельних ділянок: безоплатна передача із земель державної і комунальної власності, приватизації земельних ділянок, які були раніше надані в користування, передача земельних ділянок у власність фізичних

осіб із земель державної чи комунальної власності [4, с. 17]. З урахуванням цього є достатньо підстав вести мову про перетин орбіт земельно-правового регулювання та адміністративно-правового регулювання. При цьому, саме від належного стану останнього в значній мірі залежить ступінь задоволеності соціальних запитів у сфері користування земельними ресурсами, що зводить адміністративно-правове регулювання земельних відносин до рангу специфічного напрямку адміністративно-правового регулювання. У його структурі, залежно від предмету регулювання, можливо, на нашу думку, виділити три блоки відносин: а) відносини публічного управління у сфері раціонального користування земельними ресурсами; б) відносини з надання публічних послуг у сфері раціонального користування земельними ресурсами; в) адміністративно-деліктні відносини, що впливають з порушень земельного законодавства.

Ведучи мову про відносини публічного управління у сфері раціонального користування земельними ресурсами, слід зазначити, що їх квінтесенцією є контроль за раціональним використанням земельних ресурсів.

Контроль за використанням земель (незалежно від форм власності) здійснюється органами виконавчої влади (спеціально уповноважені органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів та спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів); органами місцевого самоврядування; громадськими організаціями та громадськими інспекторами. Правові, економічні та соціальні основи організації державного контролю за використанням та охороною земель визначає Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р., по суті, узагальнив правотворчий досвід, увібрав у себе всі загальні норми цієї сфери державної контрольної діяльності. Він розширено тлумачить зміст порушень земельного законодавства, що є офіційним тлумаченням конкретних складів адміністративних правопорушень у галузі земельного законодавства.

Основним спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань регулювання земельних відносин є Державне агентство земельних ресурсів України. Повноваження агентства в основному визначені Земельним кодексом (далі – ЗК) України та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19.03.2008 р. № 224, іншими законодавчими актами. Державне агентство земельних ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Основними завданнями Державного агентства земельних ресурсів України є підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; розроблення й участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин тощо. У межах окремої галузі нормативно-правовий вплив у сфері земельних правовідносин мають деякі міністерства, наприклад Міністерство інфраструктури України. Всі ці органи встановлюють певний режим землекористування, забезпечують управління ним та його дотримання в інтересах суспільства. Внутрішньогосподарське управління землею стосується організації раціонального використання й охорони землі власником (землекористувачем) відповідно до чинного законодавства [1, с. 90].

Низкою повноважень щодо користування та розпорядження землями володіють також і органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, які є суб'єктами відносин публічного управління. В цілому адміністративно-правове регулювання їх діяльності, що здійснюється на підставі Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів, слід визнати достатньо повним. Разом з тим окремі правові новації останнього часу

не вирізняються своєю обґрунтованістю та викликають зауваження.

Так, 21 червня 2012 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів», яким визначено процедуру встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Запроваджено норму щодо можливості встановлення існуючих меж населених пунктів без розроблення генеральних планів, що, за задумом розробників норми, має значно здешевити процедуру такого встановлення і призвести до економії бюджетних коштів. Разом з тим лише поверхневий аналіз положень цього проекту засвідчує, що спрощення означеної процедури тягне за собою низку корупційних ризиків, пов'язаних із недоліками контролю при проведенні робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів. Тому визнання його положень ефективними, з точки зору досягнення матеріальних цілей адміністративно-правового регулювання, виявляється вельми проблематичним та потребують корегування на предмет усунення вказаних ризиків.

Також не можна не звернути увагу на те, що 5 липня 2012 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення права користування земельними ділянками при відведенні їх для суспільних потреб», яким внесено зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про оренду землі», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» з метою сприяння реалізації інвестиційних проектів та удосконалення положень надання, вилучення, викупу земель для суспільних потреб. Частиною 1 цього Закону органом запроваджено суттєві зміни до Земельного кодексу України в частині розширення повноважень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо

прийняття рішення про використання земельної ділянки державної чи комунальної власності для суспільних потреб. При цьому законодавчо не визначено ані поняття «суспільних потреб» (до речі тим же Законом до ст. 122 Земельного кодексу України, окрім категорії «суспільні потреби», запроваджено поняття «мотиви суспільної необхідності», що в ще більшій мірі додає до механізму адміністративно-правового регулювання невизначеності), ані процедури їх обґрунтування, ініціювання розгляду тощо, що значно спрощує можливість винесення рішення, яке є шкідливим де-факто, приймається всупереч інтересам місцевої громади, однак де-юре – бездоганним. Як наслідок, діяльність публічної адміністрації щодо прийняття рішення про використання земельної ділянки державної чи комунальної власності стає надпривабливою для суб'єктів зловживань на ринку землі, які досить часто входять до складу депутатського корпусу органу місцевого самоврядування, органів виконавчої влади або ж впливають на них корупційними засобами.

Подібних положень можна віднайти значну кількість у вітчизняному законодавстві, що свідчить про: а) безсистемність у правотворчій діяльності, неузгодженість нових нормативно-правових актів з концепцією адміністративної реформи; б) неналежне наукове забезпечення правотворчого процесу, зокрема – засобами правової експертизи та правового моніторингу дії чинних нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Крім контрольних повноважень, адміністративно-правове регулювання публічного управління у сфері земельних відносин поширюється також і на відновлювальні заходи, а також профілактику правопорушень у сфері земельних відносин. Адміністративно-попереджувальні заходи, слушно зауважує О. С. Мірошніченко, мають профілактичний характер і є формою реагування на можливість настання небажаних наслідків. Вони застосовуються тоді, коли хоча ще і немає правопорушення, проте існують факти, що об'єктивно свідчать про його можливе настання у майбутньому, якщо не

вжити певних заходів. Основними адміністративно-попереджувальними заходами є: огляд (обстеження) земельних ділянок; відвідування підприємств, установ, організацій; перевірка документів; витребування від громадян та юридичних осіб даних, що характеризують стан земель; внесення подань у державні органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень [5, с. 73].

Звертаючись до аналізу другого напряму адміністративно-правового регулювання земельних відносин – надання адміністративних послуг у цій сфері, зауважимо, що він, наразі, перебуває у стані трансформації.

Земельні адміністративні послуги – це частина земельних публічних (державних та муніципальних) послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими особами [6]. Надання цих послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень. У свою чергу, за критерієм платності адміністративні послуги у сфері земельних відносин можливо поділити на платні та безоплатні. Питання законодавчого забезпечення надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг регламентуються постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією сільськогосподарства України та її територіальними органами, а також розміри плати за їх надання визначено постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р.

Зазначимо, що на законодавчому рівні процес надання адміністративних послуг територіальними органами Державної інспекції сільськогосподарства остаточно не врегульований. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. затверджено невеликий перелік платних послуг щодо питань якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Перелік же платних адміністративних послуг стосовно інших повноважень Державної

інспекції сільського господарства, у тому числі стосовно контролю за використанням та охороною земель, необхідно доповнити відповідною постановою Кабінету Міністрів України [7, с. 241].

Окремою групою адміністративних послуг є земельні консультативно-дорадчі послуги – результат діяльності посадових осіб державних та муніципальних органів, спрямований на задоволення звернень юридичних та фізичних осіб щодо реалізації прав на землю, отримання роз'яснень чинного земельного законодавства, вирішення земельних спорів тощо.

Земельні проєктно-технічні послуги – це результат професійної діяльності суб'єктів господарювання, що мають відповідні ліцензії Державного агентства земельних ресурсів України та які виконують роботи з проведення землеустрою та оцінки земель, спрямований на виготовлення проєктної, технічної та іншої – документації.

Земельні контрольно-правові послуги – це результат професійної діяльності посадових осіб органів у сфері контролю за використанням та охороною земель, спрямований на захист прав власників землі та землекористувачів та на відшкодування останнім заподіяної шкоди, внаслідок порушень чинного земельного законодавства сторонніми особами.

Земельні дозвільні послуги – це результат діяльності посадових осіб органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин та здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель (Державного агентства земельних ресурсів та Державної інспекції сільського господарства). Результатом діяльності є видача документів дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Як справедливо зазначає Н. О. Козаченко, кожен із цих видів послуг має свої окремі завдання, при цьому використовуються різні засоби управлінської діяльності, різними є завдання, персонал, техніки та технології виконання робіт тощо. Таким чином, реалізація кожного із цих

видів послуг вимагає добору та підготовки відповідного персоналу з необхідним рівнем професійної компетентності. Це обумовлює необхідність подальшого наукового забезпечення цих питань [7, с. 241–242]. Погоджуючись в цілому із науковцем, зазначимо, що базою цього забезпечення має слугувати, на наше переконання, модель Common Assessment Framework, як засадничий концепт у структурі систем управління якістю в діяльності публічної адміністрації, а також її інтеграції з громадянським суспільством у площині надання адміністративних послуг взагалі та у сфері земельних відносин, зокрема.

Третій напрям адміністративно-правового регулювання земельних відносин пов'язаний з реагуванням компетентними органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами на факти правопорушень. Тобто мова йде про адміністративно-правове регулювання деліктних відносин у сфері раціонального користування земельними ресурсами. Предметом цих відносин є заходи припинення, адміністративно-правова відповідальність, а також відновлення порушених прав.

Припинення – захід, спрямований на ліквідування правопорушення та недопущення його подальшого розвитку. На відміну від заходів попередження, цей захід адміністративного примусу застосовується тільки за наявності правопорушення. Заходами адміністративного припинення є: доставлення порушника земельного законодавства; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, освоєння земельних ділянок тощо; тимчасова заборона на використання та реалізації визначених об'єктів вилучення ліцензій; обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності об'єктів; обмеження, зупинення або заборона викидів (скидів) забруднюючих речовин; зупинення або припинення інвестиційної діяльності; вилучення з реалізації (конфіскація) небезпечних хімічних та радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; внесення до відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо припинення порушень земельного законодавства; вимоги припинення

окремих дій; призупинення незаконних рішень та дій посадових осіб.

Адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин можливо поділити на три групи: вчинені посадовими особами, посадовими особами і громадянами, лише громадянами. Так, відповідно до ст. 53-2 КпАП тільки посадові особи притягуються до адміністративної відповідальності за перекручування даних держаного земельного кадастру і приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду.

Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 5-31 КУпАП), несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП), самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою (ст. 55 КУпАП) – це самостійні земельні правопорушення, при вчиненні яких до адміністративної відповідальності притягуються як громадяни, так і посадові особи, знищення громадянами межових знаків землекористувань (ст. 56 КУпАП) тягне за собою накладення штрафу лише на громадян [8, с. 128].

Недоліком сучасного адміністративно-правового регулювання земельних відносин є те, що в жодному нормативно-правовому акті, яким передбачено відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, не визначено термін «самовільне зайняття земельної ділянки», що значно ускладнює процедуру притягнення винних осіб до відповідальності, встановленої законом. Поняття «самовільне зайняття земельних ділянок» визначено лише ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», відповідно до якої ці дії визначаються як дії особи, що свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості) до отримання документа, що посвідчує право на неї, та його державної реєстрації. Таке

формулювання терміна дає можливість правоохоронним органам кваліфікувати правопорушення по-різному, що призводить до поширення випадків безкарного використання чужих земельних ділянок, без дозволу на те їх власників [1, с. 90].

З метою посилення охорони земельних відносин КУпАП України до прийняття нової його редакції слід доповнити кількома новими статтями: потрібно визначитися з суб'єктами адміністративної відповідальності; у разі повторного вчинення протиправних дій, зокрема в разі псування земель, слід встановити підвищені санкції або передбачити альтернативні стягнення, наприклад, конфіскація земельної ділянки

З урахуванням адміністративної та судової реформ доцільно підвищити роль суду в системі органів адміністративної юрисдикції через розширення їх повноважень щодо розгляду справ про адміністративні проступки в сфері земельних відносин. Вважаємо, що у випадку визначення у КУпАП України (окрім штрафу) конфіскації земельної ділянки в якості адміністративного стягнення за правопорушення у сфері земельних відносин, право застосування цього стягнення повинно бути віднесено до компетенції районного (міського) суду (судді). Також, на нашу думку, позитивно вплине на адміністративно-правовий захист земельних відносин законодавча передача суду повноважень щодо скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, анулювання ліцензії на здійснення певного виду діяльності у сфері земельних відносин.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що адміністративно-правове регулювання земельних відносин характеризується своєю розгалуженістю та може бути структуроване за трьома напрямками: у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктні відносини. Кожен з них потребує концептуального перегляду на основі зміненої стратегії публічного управління, а також тактичних засад формування належного наукового супроводу правотворчого процесу з метою мінімізації корупційної складової в діяльності органів державної влади та місцевого

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена системному аналізу адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Охарактеризовано сучасний його стан за трьома напрямками: у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних відносин. Надані пропозиції щодо перспектив їх розвитку.

### SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the administrative-law adjusting of the landed relations in Ukraine. His modern state is described in three directions: in the field of public management, grant of administrative services and tort relations. Given suggestion in relation to the prospects of their development.

самоврядування, а також максимального задоволення відповідних запитів громадянського суспільства на основі сервісної моделі функціонування, зокрема, у сфері земельних відносин.

### Література

1. Дрозд О. Ю. Норми адміністративного законодавства у сфері земельних відносин / О. Ю. Дрозд // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 88–91.
2. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВДТ «Університетська книга», 2006. – 367 с.
3. Грицько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : монографія / С. В. Грицько. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 172 с.
4. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.07 / Лариса Василівна Мілімко ; Національний університет державної податкової служби. – Ірпінь, 2009. – 217 с.

5. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Оксана Станіславівна Мірошніченко ; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2005. – 202 с.

6. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [dspace.nbpu.gov.ua/handle/123456789/22541](https://dspace.nbpu.gov.ua/handle/123456789/22541)

7. Козаченко Н. О. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні : становлення та трансформації / Н. О. Козаченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 238–243.

8. Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнєєв. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 248 с.